EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 13.6.2007
KOM(2007) 304 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Darbuotojų komandiravimas paslaugų teikimo sistemoje − gauti didžiausią naudą, kuo geriau išnaudoti potencialą ir užtikrinti darbuotojų apsaugą

{SEK(2007) 747}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Darbuotojų komandiravimas paslaugų teikimo sistemoje − gauti didžiausią naudą, kuo geriau išnaudoti potencialą ir užtikrinti darbuotojų apsaugą

1. ĮVADAS

2006 m. balandžio 4 d. Komisija priėmė komunikatą „Darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje gairės“ [1] ir tarnybų darbo dokumentą[2] dėl Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje[3] (toliau − direktyva) įgyvendinimo. Komunikatu siekiama padėti valstybėms narėms veiksmingiau siekti šioje direktyvoje nustatytų rezultatų (ypač susijusių su galimybėmis susipažinti su informacija ir administraciniu bendradarbiavimu) ir užtikrinti, kad būtų visiškai laikomasi taikomų Bendrijos teisės aktų, ypač EB sutarties 49 straipsnio dėl laisvės teikti paslaugas, vadovaujantis Europos Teisingumo Teismo (ETT) aiškinimu, susijusių su administraciniais reikalavimais ir kontrolės priemonėmis, taikomomis paslaugų teikėjams.

Šiuo komunikatu (ir pridedamu tarnybų darbo dokumentu) Komisija vykdo 2006 m. balandžio mėn. komunikate prisiimtą įsipareigojimą stebėti valstybių narių pažangą[4] visose tame komunikate nurodytose srityse. Šio komunikato tikslas:

- pateikti objektyvų padėties vertinimą;
- įvertinti, ar nuo 2006 m. balandžio mėn. pasiekta pažanga atitinka Komisijos paskelbtas gaires;
- pateikti praktines išvadas apie stebėseną;
- nurodyti tinkamus žingsnius ir priemones, prireikus, ištaisysiančius padėtį.

---

1 KOM(2006) 159.

2 SEK(2006) 439.

3 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, 1997 1 21, p. 1);.

4 Šis tyrimas apima 25 Europos Sąjungos valstybes nares 2006 m. *Acquis* įgyvendinimas Rumunijoje ir Bulgarijoje darbuotojų komandiravimo srityje, įskaitant klausimus, svarstomus 2006 m. balandžio 4 d. priimtame komunikate, bus vertinamas atskirai, atliekant bendrą įgyvendinimo priemonių vertinimą po plėtros.

Šis komunikatas grindžiamas išsamiai išnagrinėta valstybių narių padėtimi, aprašyta pridedame tarnybų darbo dokumente. Šis tyrimas didžiąja dalimi, tačiau ne visas, grindžiamas valstybių narių ir socialinių partnerių ES lygiu (skirtingų pramonės šakų ir sektorių) nurodyta informacija, atsakant į klausimynus, pateiktus 2006 m. spalio mėn[5]. Jame taip pat atsižvelgiama į 2006 m. spalio 26 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl direktyvos taikymo pateiktą informaciją ir susirūpinimą.

Tikslių duomenų ar skaičių apie komandiruotus darbuotojus ES nėra. Tačiau, apytikriai apskaičiuota, kad 2005 m. bendras komandiruotų darbuotojų skaičius sudarė apie 1 milijoną arba apie 0,4 % ES darbingo amžiaus gyventojų[6]. Jų skaičius kai kuriose valstybėse narėse (Vokietijoje, Prancūzijoje, Liuksemburge, Belgijoje ar Lenkijoje) yra labai didelis, tačiau šis reiškinys vis labiau plinta bei daro poveikį visoms valstybėms narėms, kurios komandiruoja savo darbuotojus ir (arba) priima komandiruotus darbuotojus iš kitų šalių. Atsižvelgiant į šio reiškinio mastą, darbuotojų komandiravimas vaidina svarbų vaidmenį, nes užpildo tam tikrų profesijų ar sektorių laikinas laisvas darbo vietas (pvz., statybų, transporto). Be to, komandiruojant darbuotojus didėja tarptautinės prekybos paslaugomis apimtis bei teikiama visokeriopa nauda bendrajai rinkai (didėja konkurencija, auga našumas ir t. t.).

Kita vertus, komandiruotų darbuotojų darbo sąlygos, ypač atlyginimai, jei nėra užtikrinama tinkama kontrolė ir įgyvendinimas, gali smarkiai skirtis nuo minimalių įstatymais nustatytų ar visuotinai taikytinose kolektyvinėse sutartyse įtvirtintų sąlygų. Jei tai dideli skirtumai, gali kilti grėsmė vietinių darbo rinkų organizavimui ir veikimui. Apskritai, dėl patekimo į darbo rinką apribojimų gali padaugėti nelegalaus darbo. Kadangi yra spragų įgyvendinant jau galiojančius Bendrijos teisės aktus, dėl šio reiškinio kils nepageidaujamų socialinių pasekmių tiek nelegaliai dirbantiems asmenims, tiek teisėtai darbo jėgai[7].

2. KONTROLĖS PRIEMONĖS – TEISINĖ SISTEMA ES LYGIU

2.1. Direktyvos 96/71/EB pagrindinis vaidmuo ir svarba

Direktyva siekiama suderinti naudojimąsi pagrindine bendrovių laisve, t. y. teikti tarptautines paslaugas pagal EB sutarties 49 straipsnį, su šias paslaugas teikiančių laikinai į užsienį komandiruotų darbuotojų teisių apsauga. Todėl direktyvoje Bendrijos lygiu nustatomos bendros privalomos taisyklės, taikytinos komandiruotiems darbuotojams priimančiojoje šalyje. Direktyvoje nustatomos pagrindinės darbo ir įdarbinimo sąlygos, suteikiančios minimalią darbuotojų apsaugą, kurių turi laikytis paslaugų teikėjas priimančiojoje šalyje. Tokiu būdu direktyva užtikrinama didelė darbuotojų apsauga, kurie gali būti lengvai pažeidžiami dėl savo padėties (laikinas įdarbinimas kitoje šalyje, sunku būti tinkamai atstovaujamiems, žinių apie vietos įstatymus ir institucijas trūkumas bei kalbos nemokėjimas). Direktyva taip pat vaidina svarbų vaidmenį kuriant sąžiningas konkurencijos sąlygas visiems paslaugų teikėjams (įskaitant iš kitų valstybių narių), užtikrinant vienodas sąlygas ir teisinį aiškumą paslaugų teikėjams, gavėjams ir šių paslaugų teikti išsiųstiems darbuotojams.

---

5 Savo tinklavietėje Komisija pateikė formą, kuria vartotojai gali naudotis norėdami pasidalinti savo patirtimi.

6 Šiuo metu patikimiausi ir naujausi statistiniai duomenys yra pagrįsti E101 pažymų, kurias išdavė komandiruojančių šalių socialinės apsaugos institucijos kiekvienu komandiravimo atveju, neviršijančiu 12 mėnesių, skaičiumi.

7 Kaip nurodyta Komisijos ataskaitos apie 2003 m. Stojimo sutartyje nustatytų pereinamojo laikotarpio nuostatų veikimą, KOM(2006) 48, 2006 2 8, 20 dalyje.

2.2. Teisingumo Teismo praktikos turinys ir pagrįstumas

Remiantis nusistovėjusia ETT praktika[8], EB sutarties 49 straipsniu nustatyta laisve teikti paslaugas reikalaujama panaikinti ne tik bet kokį kitoje valstybėje narėje įsikūrusio paslaugų teikėjo diskriminavimą dėl tautybės, bet ir visus apribojimus nacionaliniams ir kitose valstybėse narėse įsikūrusiems paslaugų teikėjams, galinčius kelti kliūčių ar apsunkinti paslaugų teikimą kitoje valstybėje narėje įsikūrusiam paslaugų teikėjui, teisėtai teikiančiam panašias paslaugas, ar mažinti jo paslaugų patrauklumą.

Be to, pagal pagrindinį EB sutarties principą laisvė teikti paslaugas gali būti apribota tik tokių taisyklių, kurios yra grindžiamos bendrųjų interesų viršenybe ir tik tuo atveju, jei šios taisyklės taikomos visiems, ir jei tie interesai nėra jau apsaugoti taisyklių, kurios galioja paslaugos teikėjams toje valstybėje narėje, kurioje jie įsisteigę. ETT pripažino, kad darbuotojų apsauga[9], įskaitant darbuotojų apsaugą statybų sektoriuje[10], yra grindžiama bendrųjų interesų viršenybe. Be to, valstybė narė, taikydama šias nacionalines taisykles kitoje valstybėje narėje įsisteigusiems paslaugų teikėjams, turi užtikrinti, kad bus įgyvendintas siekiamas tikslas ir nebus dedama daugiau pastangų, nei būtina tikslui pasiekti. Valstybės narės negali remtis vien tik administracinio pobūdžio aplinkybėmis, siekdamos, kad joms būtų leista nukrypti nuo Bendrijos teisės[11].

Be to, ETT sutinka, kad valstybės narės gali tikrinti, ar laikomasi nacionalinių ir Bendrijos teisės aktų nuostatų, susijusių su paslaugų teikimu. Taigi, ETT pripažįsta, kad tikrinimo priemonės gali būti grindžiamos būtinybe stebėti, kaip laikomasi įsipareigojimų, kurių reikia laikytis dėl neabejotinų su bendraisiais interesais susijusių priežasčių[12].

Tačiau, atlikdamos su šios direktyvos įgyvendinimu susijusius tikrinimus, valstybės narės privalo laikytis EB sutarties 49 straipsnio ir vengti nepagrįstų ir neproporcingų apribojimų kūrimo ir taikymo paslaugų teikėjams Bendrijoje. ETT keletą kartų pabrėžė, kad šie tikrinimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti ir neapriboti šios laisvės labiau nei būtina[13], laikantis proporcingumo principo.

Taip pat reikėtų pažymėti, kad, siekdama pagrįsti šios pagrindinės laisvės apribojimą[14], pagal taikomą ETT praktiką valstybė narė negali remtis tik bendrąja prielaida dėl asmens ar bendrovės, besinaudojančios Sutartyje nustatyta pagrindine laisve, sukčiavimo ar piktnaudžiavimo.

---

8 Kaip apibendrinama, pvz., 1999 m. lapkričio 23 d. sprendime, C-369/96 ir 376/96 sujungtose bylose, Arblade e.a, 33−39 dalyse (ir su juo susijusioje teismų praktikoje).

9 Žr. 1981 m. gruodžio 17 d. spredimą byloje 279/80, 19 dalį, ir 1982 m. vasario 3 d. sprendimus sujungtose bylose 62 ir 63/81, Seco ir Desquenne&Giral, 14 dalis, ir 1990 m. kovo 27 d., C-113/89, Rush Portuguesa, 18 dalis.

10 1996 m. kovo 28 d. Guiot sprendimas, C-272/94 byloje, 16 dalis.

11 ˇr. 1999 m. sausio 26 d., Terhoeve, byla C-18/95, ECR p. I-345, 45 dalis.

12 Šiomis aplinkybėmis žr. 1990 m. kovo 27 d. Rush Portuguesa sprendimą byloje C-113/89, 18 dalį, ir pirmiau minėtą Arblade sprendimą, 38, 61−63 ir 74 dalis.

13 Šiomis aplinkybėmis žr. pirmiau minėtą Rush Portuguesa sprendimą, 17 dalį, taip pat 2004 m. spalio 21 d. sprendimus, Komisija prieš Liuksemburgą, bylos C-445/03, 40 dalį, ir 2006 m. sausio 19 d., Komisija prieš Vokietiją, C-224/04, 36 dalis.

14 Žr. 2005 m. rugsėjo 15 d. ETT sprendimą byloje Komisija prieš Daniją, C-464/02, 81 dalį, 2006 m. birželio 15 d. byloje Komisija prieš Prancūziją, C-255/04, 52 dalį ir 2006 m. lapkričio 9 d. sprendimą byloje Komisija prieš Belgiją, C-433/04, 35 dalį.

2.3. 2006 m. balandžio mėn. Komisijos komunikate pateiktos gairės

2006 m. balandžio mėn. komunikate Komisija paaiškino, kaip reikia laikytis Bendrijos *acquis*, ypač ES sutarties 49 straipsnio, vadovaujantis ETT aiškinimu, ir kaip veiksmingiau siekti direktyvoje nustatytų rezultatų. Iš valstybių narių taikomų kontrolės priemonių, skirtų darbuotojų komandiravimo priežiūrai užtikrinti, daugiausia dėmesio skiriama šiems administraciniams reikalavimams:

- turėti atstovą, įsikūrusį priimančiosios valstybės narės teritorijoje;
- iš anksto gauti priimančiosios valstybės narės leidimą ar kitą lygiavertį dokumentą, arba užsiregistruoti joje;
- iš anksto pateikti deklaraciją priimančiosios valstybės narės valdžios institucijoms;
- saugoti socialinius dokumentus priimančiosios šalies teritorijoje ir (arba) laikantis jos teritorijoje galiojančių sąlygų; taip pat:
- priemonių, taikomų tik komandiruotiems darbuotojams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai.

3. PADĖTIES APŽVALGA

3.1. Taikomos kontrolės priemonės − šių priemonių taikymo pagrindas

Remiantis valstybių narių[15] pateikta informacija, beveik visos taiko mažiausiai vieną iš pirmiau nurodytų reikalavimų:

- Reikalavimas, kad komandiruojanti bendrovė turėtų atstovą priimančiojoje šalyje, yra tiesiogiai suformuluotas 6 valstybėse narėse[16] (ir netiesiogiai 3 kitose valstybėse narėse[17]);
- Speciali komandiruotiems darbuotojams skirta leidimo/registravimo sistema taikoma dviejose valstybėse narėse[18];
- Reikalavimas pateikti deklaraciją prieš paslaugų teikėjui pradedant dirbti taikomas 16 valstybių narių[19]; viena valstybė narė[20] šį įpareigojimą taiko paslaugos gavėjui;

---

15 Išsamiau žr. tarnybų ataskaitą ir sisteminę schemą, pateiktą šios ataskaitos 1 priede.

16 T. y. Vokietijoje, Graikijoje, Liuksemburge, Austrijoje, Suomijoje ir Švedijoje.

17 T. y. Estijoje, Prancūzijoje ir Latvijoje.

18 Maltoje ir Liuksemburge (pastaroji šalis reikalauja leidimo tik komandiruotų darbuotojų iš trečiųjų šalių atveju).

19 Belgija, Vokietija, Graikija, Ispanija, Prancūzija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Vengrija, Malta, Austrija, Portugalija, Slovėnija, Slovakija ir Suomija

20 Čekija.

- Reikalavimas saugoti ir tvarkyti tam tikrus socialinius dokumentus priimančiosios šalies teritorijoje pagal jos teritorijoje taikomas sąlygas, yra taikomas 14 valstybių narių įvairiais būdais ir skirtingiems dokumentų tipams[21].

Gavus atsakymus į klausimynus ir po bendrų diskusijų apie 2006 m. balandžio mėn. komunikatą, paaiškėjo, kad valstybės narės ir socialiniai partneriai laikosi skirtingų nuomonių dėl tam tikrų kontrolės priemonių reikalingumo ir jų suderinamumo su Bendrijos teise. 2006 m. spalio mėn. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją[22], pagal kurią priimančioji valstybė narė turi teisę taikyti tam tikrus formalius reikalavimus darbuotojus komandiruojantiems darbdaviams, siekiant kad tos šalies valdžios institucijos galėtų užtikrinti, jog yra laikomasi įdarbinimo sąlygų. Daugeliui valstybių narių šis klausimas labai opus, nes jis susijęs su esminiais jų socialinio modelio bruožais. Valstybių narių taikomos kontrolės priemonės yra įtvirtintos jų teisinėje ir institucinėje sistemoje, kai kuriose valstybėse narėse socialiniams partneriams taip pat gali būti skiriamos įdarbinimo sąlygų kontrolės ir stebėsenos užduotys. Pagrindžiant, kodėl priimančiosios šalies valdžios institucijoms reikia taikyti tam tikras kontrolės priemonės, pabrėžiamas informacijos apie paslaugų teikėjų tapatybę ir (arba) teisėtumą trūkumas, laikinas arba labai trumpalaikis komandiruojamų darbuotojų darbo pobūdis, tikėtinas „socialinio dempingo“ arba konkurencijos iškraipymo pavojus, taip pat kultūrinis ir fizinis atstumas tarp kontroliuojančiųjų institucijų. Kita vertus, paslaugų teikėjai ir komandiruojančiųjų šalių valdžios institucijos šias priemones laiko nereikalingomis ir tvirtina, kad jomis siekiama tikslų, kurie yra nebūtini komandiruotų darbuotojų teisių apsaugai.

3.2. Vertinimas

Valstybių narių taikomos kontrolės priemonės smarkiai skiriasi.

Iš esmės neketinama svarstyti įvairių socialinių modelių, kuriuos pasirinko valstybės narės, nei būdų, kuriais jos organizuoja savo darbo santykių sistemą ir kolektyvines derybas, jei jie yra įgyvendinami ir taikomi pasirinkus būdą, kuris yra suderinamas su Sutartyje numatytais įsipareigojimais. Be to, neginčijama, jog būtina imtis prevencinių veiksmų ir atitinkamų sankcijų, skirtų kovoti su nelegaliu įdarbinimu ir darbu, įskaitant slepiamą savarankišką darbą, ir neteisėtą veiklą vykdančiomis fiktyvių laikinų užsienio įdarbinimo agentūromis. Galiausiai, ne mažiau svarbu ir tai, kad valstybės narės yra įsipareigojusios užtikrinti, kad, kai taikoma, darbdaviai, teikiantys paslaugas savo teritorijoje, užtikrintų minimalų darbo užmokestį, neatsižvelgiant į tai, kurioje šalyje jei įsikūrę, taigi Bendrijos teisė nedraudžia valstybėms narėms taikyti šias taisykles naudojant atitinkamas priemones.

Vykdydamos pagrindinių taikytinų privalomų taisyklių laikymosi stebėseną, valstybės narės turi pasirinkti tinkamą pusiausvyrą tarp poreikio teikti ir užtikrinti aktyvią darbuotojų apsaugą ir būtinybės užtikrinti, kad formalūs reikalavimai ir kontrolės priemonės, naudojamos ar taikomos siekiant užtikrinti bendrųjų interesų viršenybę (pvz., komandiruotų darbuotojų apsaugą), įskaitant būdą, kaip veiksmingai jie taikomi, vykdomi ir įgyvendinami praktiškai, būtų pagrįsti ir proporcingi siekiamiems tikslams. Ypač svarbu laikytis proporcingumo tikslo, pirmiausia keliant klausimą, ar įmanoma siekti teisėto tikslo mažiau ribojančiu, bet tokiu pat veiksmingu būdu. Būtina tinkamai atsižvelgti į komandiravimui būdingas savybes (pvz.,

---

[21] Belgija, Vokietija, Estija, Graikija, Ispanija, Prancūzija, Italija, Liuksemburgas, Malta, Austrija, Portugalija, Slovakija, Suomija ir Švedija.

[22] Europos Parlamento rezoliucija dėl 2006 m. spalio 26 d. Šrioderio ataskaitos.

laikiną ir dažnai trumpalaikį įdarbinimo pobūdį, tikėtiną socialinio dempingo arba didelio konkurencijos iškraipymo pavojų, kultūrinį ir fizinį atstumą tarp kontroliuojančiųjų valdžios institucijų ir komandiruojančių bendrovių), todėl siekiant, kad būtų laikomasi Bendrijos teisės, kiekvienas atvejis turi būti vertinamas atskirai. Siekiant pusiausvyros tarp šių poreikių, taip pat reikės atsižvelgti į kontrolę bei stebėseną, kurią jau atliko komandiruojančios valstybės narės, ir į administracinio bendradarbiavimo veiksmingumą[23].

Net jei priemonė atrodo priimtina, pvz., tokia kaip pradedant dirbti pateikiama deklaracija, kurioje nurodoma, kuriam laikui ir kiek darbuotojų bus komandiruota, be šios deklaracijos dar gali tekti atlikti papildomų formalumų[24], kurie bus pernelyg sudėtingi ir brangiai kainuos, todėl paslaugų teikimui kils pernelyg didelių kliūčių. Reikalavimas turėti priimančiojoje valstybėje narėje įsikūrusį atstovą ir įsipareigojimas saugoti tam tikrus socialinius dokumentus jos teritorijoje be jokių išimčių ir (arba) laiko apribojimų, ir (arba) prievolė rengti dokumentus laikantis priimančiosios šalies taisyklių[25] yra nepagrįsti ir neproporcingi, kadangi atliekant komandiruotų darbuotojų įdarbinimo sąlygų stebėseną, informaciją per pagrįstą laikotarpį gali suteikti darbdavys arba komandiruojančios valstybės narės valdžios institucijos. Vis dėlto, siekiant veiksmingos darbuotojų apsaugos, gali prireikti darbo vietoje arba priimančiosios valstybės narės teritorijoje[26] saugoti tam tikrus dokumentus, ypač susijusius su sveikata ir sauga bei darbo valandomis. Be to, jeigu kontrolės priemonėmis nesuteikiama pakankama apsauga komandiruotiems darbuotojams ir kol yra tokia padėtis, šių priemonių pagrindimas, būtinybė ir proporcingumas yra abejotini. Be to, priemonės, taikomos automatiškai ir besąlygiškai, ir remiantis vien tik bendra prielaida dėl asmens ar bendrovės, besinaudojančios pagrindine Sutartyje nustatyta laisve, sukčiavimo ar piktnaudžiavimo, nepagrįstai apriboja naudojimąsi šia laisve[27].

Atsižvelgiant į pirmiau išdėstytą informaciją ir laukiant tolesnio vertinimo, laikoma, kad kai kurios valstybių narių taikomos kontrolės priemonės neatitinka EB sutarties 49 straipsnio nuostatų pagal ETT aiškinimą. Tačiau galutinis padėties įvertinimas priklausys nuo to, ar tam tikri teisėti poreikiai vykdyti stebėseną gali būti patenkinti patobulinus galimybes susipažinti su informacija ir (arba) vykdant veiksmingesnį administracinį bendradarbiavimą tarp priimančiosios valstybės narės ir komandiruojančiosios valstybės narės (kuri bus aptariama 4 skyriuje).

---

23 Pirmiau minėtoje rezoliucijoje Europos Parlamentas pareiškė, kad komandiruotus darbuotojus priimančiosios valstybės narės privalo turėti galimybę visomis aplinkybėmis reikalauti dokumentų, reikalingų norint patikrinti, ar laikomasi teisės aktų, ir esant būtinybei, kreiptis į asmenį, atstovaujantį komandiruojančią bendrovę.

24 Kai kurios valstybės narės taip pat taiko reikalavimą kartu su išankstine deklaracija pateikti E-101 formą, naudojamą socialinio saugumo tikslais, atsižvelgiant į Reglamentą 1408/71 (kuris gali neatitikti ETT praktikos šiuo klausimu).

25 Pirmiau minėtas Arblade sprendimas, 66 dalis.

26 Pirmiau minėtas Arblade sprendimas, 61 dalis.

27 Žr. 2005 m. rugsėjo 15 d. ETT sprendimą byloje Komisija prieš Daniją, C-464/02, 81 paragrafą, 2006 m. birželio 15 d. byloje Komisija prieš Prancūziją, C-255/04, 52 paragrafą ir 2006 m. lapkričio 9 d. sprendimą byloje Komisija prieš Belgiją, C-433/04, 35−38 paragrafus.

3.3. Priemonės, taikomos komandiruotiems darbuotojams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai

Gauta informacija rodo, kad nemažai valstybių narių[28] reikalauja leidimo dirbti arba taiko su patekimu į darbo rinką susijusius vizų reikalavimus trečiųjų šalių komandiruotiems piliečiams, teisėtai gyvenantiems ir dirbantiems kitoje valstybėje narėje. Keliama papildomų sąlygų dėl leidimo gyventi ir (arba) vizų, o tai gali trukdyti paslaugos teikėjui veiksmingai naudotis pagrindine laisve. Tokios sąlygos yra, pvz., minimalus įdarbinimo laikotarpis arba komandiruojančiosios šalies darbo sutarčių tipas, arba minimali leidimo gyventi šalyje, kurioje įsikūręs darbdavys, trukmė.

Vadovaujantis Europos Teisingumo Teismo aiškinimu, tokios priemonės neatitinka Sutarties nuostatų dėl laisvės teikti paslaugas. 2006 m. balandžio mėn. komunikate[29] Komisija pareiškė, kad remiantis taikoma teismine praktika[30], priimančioji valstybė narė negali taikyti administracinių formalumų ar papildomų sąlygų komandiruotiems darbuotojams iš trečiųjų šalių, jei jie yra teisėtai įdarbinti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio paslaugų teikėjo, tačiau neturi būti pažeidžiama priimančiosios valstybės narės teisė tikrinti, kaip šių sąlygų laikomasi toje valstybėje narėje, kurioje įsisteigęs paslaugos teikėjas. Todėl vis dar nemažai valstybių narių ne visiškai tiksliai taiko šią teisminę praktiką, arba išvis jos netaiko.

4. GALIMYBĖ SUSIPAŽINTI SU INFORMACIJA – ADMINISTRACINIS BENDRADARBIAVIMAS

Direktyvos 4 straipsnyje nurodomos dvi bendradarbiavimo kryptys, atsižvelgiant į informaciją apie darbuotojų komandiravimą:

- Direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatomi tikslūs įsipareigojimai, susiję su bendradarbiavimu tarp nacionalinių administracijų, ir nustatoma, kad valstybės narės yra atsakingos už tokiam bendradarbiavimui reikalingų sąlygų sukūrimą. Pagal šį įsipareigojimą valstybė narė privalo paskirti kontrolės instituciją, kuri būtų tinkamai organizuota ir aprūpinta, kad galėtų veiksmingai veikti ir greitai atsakyti į klausimus dėl direktyvoje nustatytų sąlygų.

- Be to, Direktyvos 4 straipsnio 3 dalyje nustatomas tikslus įsipareigojimas valstybėms narėms imtis tinkamų priemonių, kad su informacija apie įdarbinimo sąlygas galėtų susipažinti visi, ne tik paslaugų teikėjai iš užsienio, tačiau ir susiję komandiruotieji darbuotojai[31].

---

28 Belgija, Danija, Vokietija, Estija, Airija, Italija, Kipras, Latvija, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Austrija, Portugalija, Slovakija ir Suomija. ETT priėmė sprendimus dėl tokių reikalavimų, skirtus Belgijai, Vokietijai ir Liuksemburgui, ir pradėjo atvirą pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Italiją.

29 ˇr. 2.2, 8 p.

30 Žr. 1994 m. rugpjūčio 9 d. sprendimus, Vander Elst, byla C-43/93, 2004 m. spalio 21 d., Komisija prieš Liuksemburgą, byla C-445/03, ir 2006 m. sausio 19 d., Komisija prieš Vokietiją, byla C-224/04. Taip pat 2006 m. rugsėjo 21 d. sprendimą, Komisija prieš Austriją, byla C-168/04.

31 Taigi, 4 straipsnyje minimi įvairūs bendradarbiavimo ir viešo informacijos pateikimo būdai: bendradarbiavimas tarp valstybės valdžios institucijų, atsakingų už direktyvoje minimo įdarbinimo sąlygų stebėseną; glaudus bendradarbiavimas tarp Komisijos ir valstybės valdžios institucijų, siekiant išnagrinėti visus sunkumus, kurie gali kilti taikant 3 straipsnio 10 dalį; ir būtinybė užtikrinti, kad

Remiantis Komisijos tarnybų ataskaitoje SEK(2006) 439 surinkta informacija galima daryti išvadą, kad galimybes susipažinti su informacija, administracinį bendradarbiavimą ir teisės aktų laikymosi priežiūrą dar reikėtų tobulinti, visų pirma nustatant ir skleidžiant geriausią patirtį. Europos Parlamento rezoliucijoje pabrėžiama, kad didelė dalis komandiruotų darbuotojų net nežino direktyvoje nustatytų savo teisių; joje raginama imtis būtinų priemonių, siekiant suteikti galimybes komandiruotiems darbuotojams ir jų darbdaviams veiksmingai naudotis informacija[32].

Komisijos tyrimas ir atsakymai į klausimynus rodo, kad daug valstybių narių padarė pažangą ir patobulino galimybes susipažinti su informacija, skirta konkrečiai komandiravimui, naudodamos tinklavietes, kontaktinius centrus, brošiūras, informacinius lapelius, žinynus ar kitas priemones.

Vis dėlto buvo nustatyta tam tikrų trūkumų[33]. Kai kurios šalys informaciją pateikia savo kalba. Pateikta informacija dažnai yra ribota ir (arba) sudėtinga, ypač tais atvejais, kai regionų lygiu taikomos įvairios kolektyvinės sutartys, egzistuoja daugiau nei viena stebėsenos institucija arba yra įsitraukusios ne darbo inspekcijos, o kitos suinteresuotosios šalys.

Bendradarbiavimo tarp valstybių narių srityje labai mažai ryšių užmezgama per ryšių tarnybas, įkurtas pagal Direktyvos 4 straipsnį, tai rodo, kad valstybės narės ignoruoja šią bendradarbiavimo formą arba ieško kitokių formų, pvz., dvišalių ryšių su kaimyninių šalių stebėsenos institucijomis. Iš esmės „Bendradarbiavimo standartai“, nustatyti komandiruotiems darbuotojams skirtame Elgesio kodekse[34], kurį priėmė vyriausybių ekspertų grupė, yra įgyvendinti ir taikomi tais atvejais, kai kitos valstybės narės pateikia užklausų, tačiau retai yra laikomasi 4 savaičių termino, skirto atsakymams pateikti. Kai kurie atsakymai rodo, kad ryšių tarnybų vaidmuo ir pareigos turi būti peržiūrėtos ir galbūt pakeistos.

Galiausiai, nepaisant pažangos, pasiektos tobulinant galimybes susipažinti su informacija, būdai, kuriais naudojasi valstybės narės įgyvendindamos ir (arba) taikydamos taisykles dėl administracinio bendradarbiavimo, kaip nustatyta direktyvoje, kelia pagrįstą susirūpinimą. Neištaisius šios padėties, sėkmingas direktyvos taikymas nebus įmanomas. Galimybės susipažinti su išsamia informacija apie įdarbinimo taisykles ir sąlygas, taikytinos priimančiojoje šalyje, yra būtina sąlyga, kad suinteresuotosios šalys galėtų teikti direktyvos nuostatomis reikalaujamas paslaugas ir perkeltų tas nuostatas į nacionalinę teisę. Tinkamai vykstantis administracinis bendradarbiavimas tarp valstybių narių yra pagrindinė priemonė užtikrinti, kad laikomasi direktyvos nuostatų; jo nebuvimas gali būti priežastimi, kodėl valstybės narės pakartotinai taiko kontrolės priemones, kurios yra nereikalingos ir (arba) neproporcingos, atsižvelgiant į EB sutarties 49 straipsnį, remiantis ETT aiškinimu.

---

informacija apie įdarbinimo sąlygas būtų viešai prieinama [taip pat Komunikatas: Direktyvos 96/71/EB įgyvendinimas valstybėse narėse, KOM(2003) 458, 2003 7 25, 10 p.].

32 Žr. rezoliucijos 18 punktą.

33 Išsamiau žr. tarnybų ataskaitą.

34 Įkurtas pagal 2002 m. kovo 27 d. Komisijos sprendimą dėl Generalinių direktorių grupės darbo santykiams sudarymo (2002/260/EB), (OL L 91, 2002 4 6, 30 p.).

5. TEISĖS AKTŲ LAIKYMOSI IR ĮGYVENDINIMO STEBĖSENOS STIPRINIMAS

Pagal direktyvą valstybės narės privalo užtikrinti, kad jos laikosi direktyvos nuostatų, imdamosi atitinkamų priemonių, ypač užtikrindamos, kad direktyvoje nustatyti įsipareigojimai būtų vykdomi taikant tinkamas procedūras. Kaip nustatyta direktyvos 6 straipsnyje, valstybės narės gali pradėti teismo procesą savo teritorijoje, siekdamos, kad būtų įgyvendintos su įdarbinimo sąlygomis susijusios teisės, nustatytos direktyvoje.

Nors pradėjus taikyti direktyvą nepadaugėjo oficialių skundų ar teismo procesų, Europos Parlamentas[35] tvirtina, ir kaip teigiama keliuose atsakymuose į klausimynus, ypač pateiktuose socialinių partnerių, kad nustatyti mechanizmai, skirti trūkumams šalinti, nėra pakankami ir nesuteikia tinkamų ar proporcingų priemonių, reikalingų veiksmingai stebėti direktyvos nuostatų laikymąsi. Socialiniai partneriai atkreipia dėmesį į kolektyvinių teisinių veiksmų trūkumą, o kai kurios valstybės narės pabrėžia būtinybę nustatyti ES masto priemones, kuriomis naudodamiesi kitos šalies paslaugų teikėjai galėtų tarpvalstybiniu mastu veiksmingai taikyti už pažeidimus skiriamas sankcijas.

Užsienyje skirtų nuobaudų taikymas dažnai laikomas probleminiu klausimu. Keliamas klausimas, ar prasminga skirti administracines sankcijas, susijusias su darbuotojų komandiravimu, (2005/214/JHA) pagal 2005 m. vasario 24 d. Tarybos pamatinį sprendimą dėl abipusio pripažinimo principo taikymo finansinėms baudoms[36]. Nors pastarasis sprendimas turėtų būti taikomas darbuotojų komandiravimui, jo pagrįstumas kelia abejonių: procedūros, atliekamos iki priimant sprendimą, yra per ilgos ir neapima didžiosios dalies tarpvalstybinių atvejų, visų pirma dėl laikino ir dažnai trumpalaikio komandiravimo pobūdžio. Be to, kai kurios valstybės narės pažymi, kad jų nacionalinės procedūrinės taisyklės kartais per daug apsunkina (arba netgi visai draudžia) administracines procedūras prieš kitoje valstybėje narėje įsikūrusias bendroves.

Atsakymai į klausimyną rodo, kad kai kuriose valstybėse narėse[37] taikomos skirtingos bendrosios ir individualiosios atsakomybės sistemos, pagal kurias priežiūros prievolė tiesiogiai tenka priimančiajai šaliai arba priimančiosios šalies rangovui. Susijusios valstybės narės mano, kai tai yra tiesioginis, veiksmingas ir pagrįstas priežiūros ir tikrinimo metodas, palyginti su ilgomis procedūromis, susijusiomis su kitoje valstybėje narėje įsikūrusia bendrove ar rangovu.

---

35 Žr. Rezoliuciją apie Šrioderio ataskaitą. I skyrius, 29 punktas ir kt.

36 OL L 76, 2005 3 22, 17 p.

37 Visų pirma: Austrijoje, Belgijoje, Prancūzijoje, Nyderlanduose ir, visai neseniai Suomijoje.

ETT nusprendė[38], kad direktyvos 5 straipsnis, aiškinamas atsižvelgiant į EB sutarties 49 straipsnį, iš esmės netrukdė pagrindiniams rangovams naudoti bendrosios ir individualiosios atsakomybės sistemą kaip tinkamą priemonę tuo atveju, kai nesilaikoma direktyvos nuostatų. Vis dėlto Teismas taip pat pažymėjo, kad tokia priemonė neturi viršyti to, kad reikalinga siekiamam tikslui pasiekti (perduodant šios priemonės proporcingumo vertinimą nacionaliniam teismui). Neseniai priimtame sprendime[39] Teismas nusprendė, kad konkreti bendrosios atsakomybės sistema yra neproporcinga ir prieštarauja EB sutarties 49 straipsniui, be kitų priežasčių, būtent dėl jos automatinio ir besąlyginio pobūdžio bei pernelyg didelio masto.

Reikia toliau nagrinėti ir svarstyti, ar subrangovų atsakomybė būtų veiksminga ir proporcinga priemonė sustiprinti stebėseną ir Bendrijos teisės aktų laikymosi kontrolę. Panašus klausimas buvo įtrauktas į Komisijos žaliąją knygą „Darbo teisės modernizavimas įgyvendinant 21–ojo amžiaus uždavinius“[40].

6. IŠVADOS

Pagal 2006 m. balandžio mėn. Komisijos komunikatą pradėjus vykdyti stebėseną, paaiškėjo, kad daugelis valstybių narių remiasi tik savo nacionalinėmis priemonėmis ir instrumentais, skirtais kontroliuoti paslaugų teikėjus, kurios ne visada atitinka EB sutarties 49 straipsnį, kaip jį aiškina ETT, ar direktyvos nuostatas. Tokia padėtis gali būti susijusi, o galbūt net ir pagrįsta tuo, kad trūksta administracinio bendradarbiavimo, vis dar nesudaromos tinkamos galimybės susipažinti su informacija ir kyla problemų įgyvendinant šias priemones tarpvalstybiniu lygiu. Šios problemos bus išspręstos, tik jeigu valstybės narės patobulins tarpusavio bendradarbiavimo būdus ir visų pirma, laikysis įsipareigojimų, susijusių su administraciniu bendradarbiavimu ir galimybėmis susipažinti su informacija, kaip nustatyta direktyvoje[41,42]. Jei valstybės narės laikytųsi kitų savo įsipareigojimų, jos labai padėtų mažinti administracinę naštą pagal Europos Vadovų Tarybos nustatytus tikslus.

Geresnis administracinis bendradarbiavimas taip pat padėtų siekti veiksmingesnio Bendrijos teisės laikymosi ir įgyvendinimo. Svarbiausias komandiruotų darbuotojų teisių apsaugos aspektas − tinkamas ir veiksmingas įgyvendinimas. Netinkamas įgyvendinimas trukdo veiksmingai taikyti Bendrijos taisykles šioje srityje. Todėl glaudus ir, prireikus, sustiprintas Komisijos ir valstybių narių bendradarbiavimas yra esminė sąlyga tam pasiekti, tačiau nereikėtų sumenkinti šiuo atžvilgiu svarbaus socialinių partnerių vaidmens. Komisija naudos visas turimas priemones, siekdama išspręsti šiame komunikate nustatytas teisės aktų įgyvendinimo problemas, susijusias su darbuotojų komandiravimu.

---

38 Byla C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Felipe Pereira Félix), 2004 m. lapkričio 12 d. sprendimas, 37 dalis.

39 2006 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje C-433/04 Komisija prieš Belgiją, ypač 37−41 dalys.

40 KOM(2006) 708, 2006 11 22.

41 Šis punktas taip pat pabrėžiamas Europos Parlamento rezoliucijoje. ˇr. 21, 32 ir kt. punktus.

42 Bet kuriuo atveju, veiksmingo bendradarbiavimo trūkumas, susijęs su valstybių narių atsisakymu ar nenoru naudotis šia priemone, negali pagrįsti tokių kontrolės priemonių taikymo.

Todėl Komisija mano, kad būtina imtis skubių veiksmų ir siūlo šias priemones:

- Priimti Komisijos rekomendaciją (remiantis EB sutarties 211 straipsniu), kuri bus patvirtinta Tarybos išvadomis, siekiant sustiprinti administracinį bendradarbiavimą tarp valstybių narių, naudojant vidaus rinkos informacinę sistemą (angl. IMI)[43] ir paaiškinti ryšių tarnybų vaidmenį;

- Priimti Komisijos sprendimą, įsteigiantį aukšto lygio Komitetą, siekiant remti valstybes nares ir padėti joms nustatyti gerąją patirtį ir ja keistis, oficialiai įsteigti šiuo metu veikiančią neoficialią vyriausybių ekspertų grupę, tiksliau apibrėžiant jos vaidmenį, uždavinius ir atsakomybę, ir nuolat oficialiai įtraukti socialinius partnerius;

- Užtikrinti, kad valstybės narės, nustatančios administracinius reikalavimus ir kontrolės priemones, laikomas nesuderinamomis su taikoma Bendrijos teise (pvz., reikalavimu turėti priimančiojoje valstybėje narėje įsikūrusį atstovą arba įsipareigojimu saugoti tam tikrus socialinius dokumentus jos teritorijoje be jokių išimčių ir (arba) laiko apribojimų, kai informaciją per pagrįstą laikotarpį gali suteikti darbdavys arba komandiruojančios valstybės narės valdžios institucijos) veiksmingai laikytųsi EB sutarties pagrindinių laisvių, remiantis ETT aiškinimu, ir atsižvelgiant į kiekvieną atvejį atskirai, ir, prireikus, pradėti EB sutarties 226 straipsnyje nustatytą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą;

- Užtikrinti Bendrijos teisės laikymąsi, remiantis ETT aiškinimu, ypač sprendime „Vander Elst“, tose valstybėse narėse, kurios vis dar reikalauja leidimo dirbti bei kelia kitų sąlygų komandiruotiems trečiųjų šalių piliečiams, teisėtai gyvenantiems ir dirbantiems kitoje valstybėje narėje, ir, prireikus, pradėti EB sutarties 226 straipsnyje nustatytą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą;

- Toliau stebėti, kaip valstybės narės perkelia direktyvas ir jas taiko visais kitais šiame komunikate neaptartais atvejais, įskaitant atvejus, kai priešingai nei nustatyta 4 straipsnio 3 dalyje, galimybės susipažinti su informacija ir jos skaidrumas yra problema, ir, prireikus, imtis atitinkamų priemonių, įskaitant EB sutarties 226 straipsnyje nustatytą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą;

- Kartu su, pvz., pirmiau minėtu aukšto lygio komitetu, valstybėmis narėmis ir socialiniais partneriais išsamiai išnagrinėti įgyvendinimo tarpvalstybiniu lygiu problemas (sankcijas, baudas, bendrąją ir individualiąją atsakomybę). Remdamasi šiuo tyrimu Komisija imsis atitinkamų veiksmų.

---

43 IMI yra informacinė sistema, sukurta siekiant palengvinti pagalbos ir informacijos mainus tarp valstybių narių. Ji suteikia galimybę Europos valdžios institucijoms saugiai ir greitai keistis duomenimis ir leidžia joms veiksmingai bendradarbiauti, nepaisant kalbos, administracinių procedūrų ar struktūrų skirtumų. Pirmosios parengtos programos parems persvarstytą profesinių kvalifikacijų direktyvą (2005/36/EB) ir Paslaugų direktyvą (2006/123/EB).